REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS

Edição nº 7 - Vol I
jan-jun 2015

TRANSFORMAÇÃO DE DEFESA? EXAME DO PRIMEIRO CICLO DE ATUALIZAÇÃO DOS PRINCIPAIS DOCUMENTOS DA DEFESA NACIONAL[1]

Juliano da Silva Cortinhas*

Giovanni Hideki Chinaglia Okado**

RESUMO: O artigo avalia o conceito de transformação da defesa e sua aplicação para o primeiro ciclo de atualização dos documentos que fundamentam a defesa do Brasil. Esse ciclo se iniciou a partir da promulgação da Lei Complementar nº 136/2010 e foi finalizado em 2012, com o envio ao Congresso Nacional da Política Nacional de Defesa, da Estratégia Nacional de Defesa e do Livro Branco de Defesa Nacional. A hipótese é de que a transformação da defesa brasileira é incipiente e só será concluída no longo prazo, o que se relaciona com dois motivos. Primeiramente, em termos conceituais, os documentos que embasam o planejamento da Defesa Nacional não formularam um conceito adequado de transformação. Em termos gerais, a ideia ainda é pouco utilizada ou é usada de forma descompromissada, afastando-se das visões tradicionais desenvolvidas por países militarmente fortes. Além disso, a transformação é, naturalmente, um processo que somente se concretiza após um longo período. Por isso, a reestruturação do aparato de defesa realizada até 2012, e algumas das evoluções que ocorreram desde então, somente representam o início de um processo extenso, que demandará esforço integrado do Estado e da sociedade brasileira pelas próximas décadas.

Palavras-chave: transformação da defesa; ciclo de atualização; Estratégia Nacional de Defesa; Política Nacional de Defesa; Livro Branco de Defesa Nacional.

---

* Doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. Chefe de Gabinete do Instituto Pandiá Calógeras, Ministério da Defesa.

** Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. Assessor Técnico da Assessoria de Defesa da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

[1] Os autores agradecem as equipes da Assessoria de Defesa da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República e do Instituto Pandiá Calógeras do Ministério da Defesa por suas relevantes contribuições e substanciais comentários durante a produção deste artigo. Os argumentos aqui desenvolvidos são de exclusiva responsabilidade dos autores e não representam, necessariamente, as visões dos órgãos a que estão vinculados.

1 INTRODUÇÃO

No final de 2010, em palestra proferida na Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o então ministro da Defesa, Nelson Jobim (2010), destacou que a condução da política de defesa passara por cinco momentos distintos a partir do início do governo Lula[2]. O objetivo deste artigo é examinar parcialmente o último desses momentos, denominado pelo ex-ministro como "transformação de defesa" e iniciado com a promulgação da Lei Complementar nº 136[3] (LC 136/2010), também chamada de Lei da Nova Defesa, em 25 de agosto de 2010.

A análise partirá de uma breve discussão sobre o conceito de transformação e passará pelo exame de como o processo vem sendo discutido em alguns países relevantes no setor de defesa. Com isso, pretende-se discutir o primeiro ciclo de atualização das principais legislações de defesa do Brasil, que, em grande medida, embasam o processo de transformação da defesa do país.

A Estratégia Nacional de Defesa, aprovada pelo Decreto nº 6.703, em 18 de dezembro de 2008, tornou-se, substancialmente, o documento de referência para a estruturação da defesa nacional e pode ser interpretada como um primeiro passo rumo ao processo de transformação da área, antecedendo a LC 136/2010. Esta, porém, significou um marco nesse processo porque estabeleceu a atualização quadrienal dos documentos que embasam o planejamento da defesa, além de ter determinado, como se verá a seguir, parâmetros para essas atualizações, entre outras providências.

Apesar da importância da Lei Complementar, o artigo pressupõe que esse marco normativo, por si só, não implica inovações na concepção estratégica nacional nem garante a revitalização do aparato de defesa brasileiro. A transformação da defesa requer uma

---

[2] Os quatro primeiros seriam: 1) a gestão do ministro José Viegas Filho, denominado "reformismo moderado"; 2) a gestão do ministro José Alencar, chamado de "acomodação estratégica"; 3) a gestão de Waldir Pires, o "interregno turbulento"; e 4) a gestão do próprio Jobim, desde sua posse, em 25 de junho de 2007, até a promulgação da LC 136/2010, intitulada de "freio de arrumação".

[3] Esta lei modificou a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispôs sobre normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, além de criar o Ministério da Defesa.

mudança de grande porte, que demanda muito mais do que determinações legais, e deve ser pautada pelo desenvolvimento de novas capacidades para o cumprimento de novas missões, pela capacitação para a realização de novas ações em combate e pela adoção de novos modelos de gestão financeira, de recursos humanos (carreiras, remuneração e sistema previdenciário) e de equipamentos.

Por isso, a classificação de Jobim somente pode ser avaliada se estiver contextualizada. Entende-se que o momento iniciado em 2010 é, na verdade, parte de um esforço duradouro e contínuo, que poderá resultar em uma grande modificação do aparato nacional de defesa. Por ora, porém, entende-se que o início do processo já indica que isso somente se consolidará se algumas medidas essenciais forem implementadas em breve. Duas merecem destaque: a elaboração de uma sistemática de planejamento estratégico em defesa nacional adequada às demandas presentes e futuras do Estado e a estabilização dos recursos para a defesa, pois sua inconstância certamente acarretará atrasos e remodelações dos programas previstos pelo Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED).

Entre essas duas medidas, este artigo se concentrará na análise da primeira, ou seja, examinará as legislações que embasam a Defesa Nacional, seu primeiro ciclo de atualização e algumas medidas tomadas de 2012[4] até o presente. O propósito é observar, desse ponto de vista, como vêm sendo dados os primeiros passos para a transformação do setor e identificar avanços e entraves para a concretização de tal processo em um futuro próximo.

Desde já, convém ressaltar que ainda não está consolidada uma sistematização adequada para a estruturação legal da defesa nacional. A análise das versões dos documentos enviadas ao Congresso Nacional em 2012 indica, por exemplo, que os atuais textos da Política e da Estratégia Nacional de Defesa são, em essência, muito semelhantes às suas versões anteriores. Além disso, há certo descompasso entre alguns documentos relevantes para a defesa. A END de 2008, em tese, deveria definir as diretrizes para alcançar os objetivos da Política de Defesa Nacional de 2005 (BRASIL 2005), mas se tornou o principal documento do país na área. Ocupou, inclusive, o lugar da própria Política, pois esta precisou atrelar-se à Estratégia. Outro exemplo é a promulgação da Lei 12.598, de 22 de

[4] Quando o primeiro ciclo de atualização dos documentos de defesa foi concluído.

março de 2012, que estabelece normas para compras, contratações e desenvolvimento de produtos e sistemas de defesa, antes mesmo da finalização do processo de reformulação da Política Nacional da Indústria de Defesa (PNID), que ainda não se encerrou[5]. Coexistem, também, outros documentos, como a Política de Ciência e Tecnologia em Defesa (2005) e a Doutrina Militar de Defesa (2007), que foram promulgados por meio de portarias normativas e, portanto, possuem apenas validade interna em seus órgãos. Essas legislações não foram, necessariamente, pautadas por um documento condicionante do tema.

O artigo será desenvolvido em três partes. Na primeira, apresentar-se-ão o conceito de transformação de defesa e algumas premissas das quais países que têm uma maior tradição que o Brasil na formulação de suas estruturas de defesa partem para realizar esse objetivo. Na segunda, serão examinadas as novidades introduzidas pela LC 136/2010 e o primeiro ciclo de atualização da Política de Defesa Nacional[6] e da Estratégia Nacional de Defesa. Nessa etapa, o objetivo também será avaliar as principais alterações realizadas nas novas versões desses dois documentos. A terceira parte analisará os efeitos provocados por essas atualizações na condução da política de defesa. Finalmente, concluir-se-á que, até o momento, a "transformação de defesa" parece estar aquém do idealizado pelo ex-ministro da Defesa.

2 A TRANSFORMAÇÃO DE DEFESA: DEFINIÇÕES CONCEITUAIS E ORIENTAÇÕES PRÁTICAS NO SISTEMA INTERNACIONAL E NO BRASIL

A transformação da defesa é um processo extremamente complexo e, em geral, somente se consolida no longo prazo. Para que o processo se concretize, a simples modernização dos equipamentos e sistemas de defesa não é suficiente. A transformação também é marcada por alterações de grande monta nos conceitos que embasam a construção da defesa de um país. Isso se traduz em

[5] Ressalta-se que a espécie normativa que regulará a nova versão da PNID será um decreto presidencial, o que a diferencia da anterior, promulgada pelo Ministério da Defesa por meio da Portaria Normativa nº 899/MD.

[6] A partir de 2012, Política Nacional de Defesa (PND).

mudanças na organização estrutural dos órgãos governamentais que se responsabilizam pela construção das políticas de defesa, nas legislações que regulam a área, nas doutrinas das Forças Armadas e em sua política de pessoal e de obtenção de equipamentos, entre outras medidas. Para exemplificar a complexidade do processo, pode-se citar China e Rússia. Com o intuito de transformar sua defesa, ambos decidiram, nos últimos anos, alterar seu padrão de gastos militares das décadas de 1990 e 2000. Tais recursos vêm sendo empregados para a obtenção de equipamentos de alta tecnologia, mas também para o aprimoramento da preparação das tropas e para o desenvolvimento de novas doutrinas. Mesmo assim, o processo de transformação da defesa desses países somente se consolidará nas próximas décadas[7].

Diversas motivações podem levar os países a realizar transformações em suas estruturas de defesa. Essas motivações podem ser de cunho sistêmico, decorrentes, por exemplo, de alterações no equilíbrio de poder no sistema internacional (que podem modificar as hipóteses de emprego de um país); de crises econômicas de grandes proporções (o que exige a racionalização de gastos e procedimentos); ou do desenvolvimento de novas tecnologias (como a bomba atômica ou a robótica). Podem, também, estar relacionadas com questões nacionais, como uma mudança de regime político, a derrota do país em uma confrontação bélica ou um reordenamento das prioridades políticas diante de sua ascensão internacional.

Os debates sobre transformação do aparato de defesa das grandes potências militares ganharam força a partir do final da Guerra Fria, quando emergiram novas dinâmicas de conflitos e ocorreram alterações profundas nas políticas de alianças dos países, levando à necessidade de muitos constituírem aparatos de defesa próprios.

---

[7] A China tem mantido, na última década, um crescimento médio anual de 7,4% nos gastos militares, compatível com seu crescimento econômico, o que demonstra a adoção de uma visão de Estado que interpreta os investimentos em defesa como parte essencial do planejamento de longo prazo do país (PERLO-FREEMAN; SOLMIRANO, 2014, p. 1-2). A Rússia está implementando o Plano de Armamentos do Estado, iniciado em 2011 e com previsão de término em 2020. O Plano envolve um montante de 705 bilhões de dólares e substituirá 70% dos equipamentos atuais por armas modernas (PERLO-FREEMAN; SOLMIRANO, 2014, p. 1-2).

Essas modificações foram acompanhadas por grandes inovações tecnológicas, que forçaram os governos nacionais e suas Forças Armadas a se adequarem aos novos equipamentos. Esse panorama foi acelerado com a eclosão das guerras no Iraque e no Afeganistão, as quais trouxeram inúmeras lições estratégicas, táticas e operacionais para as grandes potências, particularmente os EUA. Na sequência, examina-se como três países – Estados Unidos, Reino Unido e França – vêm conduzindo seus respectivos processos de transformação a partir dessa conjuntura.

2.1 AS DISCUSSÕES SOBRE O CONCEITO DE TRANSFORMAÇÃO DA DEFESA NOS ESTADOS UNIDOS, NO REINO UNIDO E NA FRANÇA

Para o Departamento de Defesa dos Estados Unidos (DoD), transformação significa “lidar com a coevolução de conceitos, processos, organizações e tecnologia. A mudança em uma dessas áreas impõe alteração em todas” (DOD 2014, tradução nossa).

Alterações conceituais, organizacionais e tecnológicas tornam necessárias mudanças na formação dos militares, pois o aprimoramento dos indivíduos que estarão em contato com equipamentos modernos e enfrentarão contextos muito diferentes daqueles a que estão habituados deve ser constante. À medida que os processos evoluem, a própria cultura militar precisa se adaptar, o que demanda, em alguma medida, a flexibilização das estruturas hierárquicas das Forças Armadas, especialmente quando realizam missões que exigem capacidade de adaptação. As próprias autoridades do Departamento de Defesa estadunidense reconhecem essas questões:

> A maior parte do atual processo transformacional é cultural e, por isso, as pessoas são necessárias para alterar a forma de operação dos militares. Os comandantes não podem se sentir ameaçados quando seus subordinados apresentam novas ideias, mas, ao contrário, precisam encorajar novas ideias e dar aos subordinados espaço e orçamento para testá-las (DOD 2014, tradução nossa).

Indo além, o DOD explica que a transformação de defesa é um processo muito mais profundo do que uma simples modificação metodológica ou uma adaptação a novas tecnologias:

> Em uma cultura como a militar, a mudança é constante. Mas a transformação representa uma alteração nas regras fundamentais. Esse tipo de mudança nem sempre é uma experiência confortável para todos. Uma vez que ela é reconhecida e realizada, todavia, as zonas de conforto retornam (DOD 2014, tradução nossa).

Além dos conceitos desenvolvidos pelo Departamento de Defesa, as discussões sobre o significado das transformações das estruturas de defesa nos EUA são fortemente influenciadas pela academia e pelos *think tanks* que tratam do tema. Uma das instituições que mais se dedicam ao estudo da necessidade de transformar a estrutura de defesa do país é a *Rand Corporation*, que lida com o tema desde meados dos anos 1990, quando a reorganização do Departamento de Defesa e das Forças Armadas para as novas prioridades do contexto pós-Guerra Fria passou a ser defendida. Em estudo produzido pelo pesquisador Paul Davis, o conceito de transformação é apresentado do seguinte modo:

> O termo "transformação militar" deveria ser simplesmente compreendido como uma "mudança profunda" nas questões militares. Não necessariamente implica uma alteração rápida ou generalizada, nem o descarte de tudo o que continua a funcionar bem. As mudanças, porém, devem ser dramáticas e não meras implementações de melhorias marginais, como modestos aprimoramentos de aeronaves, tanques e embarcações. A transformação é um processo sem um ponto de chegada simples (DAVIS 2010, p. 11, tradução nossa).

A Inglaterra é outro país que, desde o final da Guerra Fria, tem discutido amplamente o tema. Como os estadunidenses, os ingleses defendem que o conceito de transformação representa a realização de alterações profundas e em diversas estruturas do planejamento da defesa de um país. O atual processo de transformação que vem sendo realizado no Reino Unido objetiva reduzir os gastos com o aparato de defesa e o número de militares na ativa, ao tempo em que seja mantida a capacidade de realizar operações e atingir os objetivos políticos determinados à Defesa.

As reformas estruturais que os britânicos vêm desenvolvendo estão baseadas em um estudo independente sobre a necessidade de transformação da defesa daquele país. Publicado por Lord Levene, em junho de 2011 (LEVENE 2011), esse estudo foi a base para a formulação da Lei de Reforma da Defesa, em vigor desde julho de 2013[8]. A Lei tem dois objetivos principais: alterar o processo de aquisição de produtos de defesa, mas mantendo o apoio estatal às Forças Armadas, e modificar a estrutura das Forças de Reserva.

No artigo citado, Lord Levene explica como foi iniciado o processo de transformação da defesa inglesa e os principais argumentos defendidos em seu relatório:

> O Secretário de Defesa lançou a Reforma da Defesa em Agosto de 2010 como uma revisão fundamental de como a defesa é estruturada e gerenciada. É a primeira revisão deste porte desde os anos 1980. Mas muitos temas não são novos e também foram tratados em revisões no último século. Quão centralizada ou delegada será [a defesa]? Como a defesa conjunta deve ser? Como deve se dar o equilíbrio entre civis e militares? Alguns apresentam esses temas como escolhas. Nós não defendemos essa posição. Nós cremos que um Ministério da Defesa efetivo é aquele que

[8] A legislação pode ser acessada no sítio eletrônico do Ministério da Defesa do Reino Unido. Disponível em: <https://www.gov.uk/defence-reform-bill>. Acesso em: 20 jun. 2014.

> está embasado nas virtudes dos Serviços individuais e no Serviço civil[9] e o faz em uma moldura de defesa singular, que garante que o todo é mais que a soma das partes (LEVENE 2011, p. 4, tradução nossa).

O último documento relevante produzido com o intuito de acelerar os processos de transformação da defesa e de fortalecer o Ministério da Defesa no Reino Unido foi o Ato de Reforma da Defesa de 2014[10]. Essa norma, mais completa que a anterior, também se concentra na reforma do sistema de aquisições e em alterações no programa de reservistas do país. Como nos EUA, os objetivos principais são racionalizar o aparato de defesa, reduzindo custos e tornando-o mais eficiente.

Na França, o processo de transformação também vem ocorrendo, a exemplo dos anteriores, a partir da realização de reformas institucionais. Essas mudanças foram iniciadas a partir de 2000, por meio de várias medidas. Entre elas, destaca-se o aumento da importância do Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas (CEMA), o que ampliou a capacidade de atuação conjunta das Forças. O sítio eletrônico do Ministério da Defesa francês descreve as características desse amplo e geral processo de transformação do setor da defesa, que foi acelerado a partir de 2010.

> Inspirado na política geral de modernização do Estado, que objetiva responder a uma exigência tripla de eficácia, qualidade do serviço prestado e economia na gestão das finanças públicas, o processo iniciado pelo Ministério da Defesa representa um movimento de adaptação contínuo. Procura garantir a capacidade operacional das Forças e reorientar os diferentes componentes do Ministério para o cumprimento de sua função precípua. Além disso, como o Presidente da República confirmou a manutenção de verbas para

---

[9] O Serviço Militar se refere ao trabalho das Forças Armadas. O Serviço Civil, por ouro lado, é composto pelo corpo civil do Ministério da Defesa, que atua em conjunto com os militares na elaboração das políticas e estratégias de defesa do país.

[10] Disponível em: <https://www.gov.uk/government/collections/defence-reform-act-2014>. Acesso em: 13 mai. 2014.

> o esforço de defesa no valor de 2% do PIB, o Ministro da Defesa pretende racionalizar o funcionamento global do Ministério com o intuito de otimizar o orçamento fornecido pela Nação para a segurança e a defesa de seus cidadãos (MINISTÈRE DE LA DÉFENSE 2014, tradução nossa).

A última grande mudança estrutural promovida pelos franceses foi a criação da DGRIS (Direção Geral de Relações Internacionais e da Estratégia), em janeiro de 2015. A DGRIS unificou as assessorias internacionais do Ministério, alguns órgãos da Direção Geral de Armamentos[11] (DGA) e a DAS (Delegação de Assuntos Estratégicos). O estabelecimento de uma grande estrutura, que reúne civis e militares, para formular e aplicar as políticas de relações internacionais, construir cenários prospectivos e preparar o Livro Branco francês, entre outras atividades, objetiva a racionalização do processo de elaboração de conhecimentos e análises. Acredita-se que a DGRIS terá importância fundamental para o Ministério da Defesa francês.

Além das três referências acima, é importante mencionar que alguns países menos desenvolvidos também vêm realizando esforços de transformação de suas Forças Armadas. Devido à escassez de recursos e à inexperiência das autoridades locais, esses Estados têm obtido contribuições de potências estrangeiras, de Organizações Internacionais, de *think tanks* e de ONGs para realizar a tarefa. Uma das instituições que mais apoia esses processos é o *Geneva Center for the Democratic Control of the Armed Forces* (Centro de Genebra para o Controle Democrático das Forças Armadas – DCAF), que define transformação de defesa da seguinte forma:

> Por transformação de defesa (TD), nós nos referimos a mudanças de longo prazo e de grande porte na estrutura, no funcionamento e no etos do setor de defesa de um país. A TD é, portanto, mais extensiva do que uma simples mudança incremental do setor de defesa de um país, como as que vêm acontecendo ao redor do mundo.

[11] Os órgãos responsáveis pelas transações internacionais de armas da França.

> Tipicamente, ocorre depois de um conflito ou crise política de grande importância, normalmente envolvendo violência, que comumente ocorre em grande escala (GENEVA CENTER 2010, p. 1, tradução nossa).

A transformação de defesa nos países menos desenvolvidos é comumente influenciada por um processo mais amplo, de transição democrática. Os debates acerca do tema, promovidos por instituições internacionais e com participação de autoridades locais, são reflexo disso, como indica o Guia Operacional produzido pela Equipe de Assessoria Internacional para o Setor de Segurança do DCAF (ISSAT 2010).

Com base nessas experiências e na análise do conceito de transformação da defesa, parte-se, agora, para a análise do caso brasileiro.

2.2 OS DEBATES SOBRE TRANSFORMAÇÃO DA DEFESA NO BRASIL

Logo de início, observa-se uma peculiaridade: o Governo Federal iniciou o que foi denominado pelo ministro Jobim de transformação da defesa sem antes definir uma concepção própria sobre o termo, que objetivos estratégicos pretendia alcançar com o processo e como seriam realizados tais objetivos. Por isso, não há como precisar onde o país pretende chegar com a denominada transformação, tampouco são evidentes as perspectivas futuras de emprego da força, o que pode comprometer a definição e a execução de programas e ações, a alocação de recursos e o respaldo da sociedade, entre outros fatores.

A noção de transformação da defesa começou a ser difundida com a END de 2008. Após sua promulgação, o então ministro da Defesa, Nelson Jobim, seu então assessor especial, general Sérgio Etchegoyen, e muitos civis e militares apresentaram-na como “a estratégia da transformação”. O documento, porém, não define o conceito em parte alguma. Ele menciona somente a dificuldade e a necessidade de um país pacífico como o Brasil cultivar o hábito da transformação em benefício do preparo para o combate (BRASIL 2008, p. 9).

Pode-se identificar, na Estratégia, o emprego do conceito de transformação – novamente sem definição prévia – pelo Exército Brasileiro e pela Aeronáutica. A força terrestre o utiliza para se referir à organização sob o módulo de brigada, priorizada diante da estratégia de presença, e sua modernização, para se fazer presente rapidamente em qualquer parte do território nacional (BRASIL 2008, p. 25). Já a força aérea considerou três diretrizes estratégicas como oportunidades de transformação: desenvolvimento de tecnologias e de capacitações para operar em rede – não só na força, mas também com Exército e Marinha –, programas de veículos aéreos não tripulados (vigilância e combate) e integração das atividades espaciais nas operações da FAB (BRASIL 2008, p. 31-32).

No primeiro processo de atualização dos documentos de defesa, finalizado em 2012, essa falta de clareza na definição dos objetivos da transformação da defesa brasileira inibiu a capacidade dos órgãos políticos (principalmente o Ministério da Defesa) de coordenar os planejamentos das forças singulares sobre suas necessidades presentes e futuras, que foram definidos sem um amplo e aberto debate político-estratégico, que pudesse orientar suas prioridades. Planejamentos, a propósito, que foram incorporados ao Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED), ainda não lançado oficialmente pelo Ministério da Defesa[12].

Entre os três principais documentos de Defesa Nacional que foram enviados ao Congresso em 2012, somente o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) trouxe uma definição mais clara sobre a transformação da defesa. O Capítulo 5 do Livro trata do tema e afirma que:

> Ao propiciar uma melhor compreensão das limitações das teorias correntes, a transformação muda padrões de pensamento, gera novas capacidades e conceitos. Possibilita responder de forma inovadora a desafios inesperados. Ao desenvolver competências, permite cumprir novas tarefas e desempenhar modernas funções em combate.

[12] Apesar de o artigo se concentrar sobre o primeiro processo de atualização dos documentos de defesa, é importante salientar que essas definições ainda não ocorreram. O PAED, por exemplo, continua a ser visto como uma ampla lista de projetos, e não como um documento que defina prioridades e procure racionalizar a obtenção de equipamentos de defesa, com base nas hipóteses de emprego mais críveis e necessárias.

> A efetividade de um processo de transformação é proporcional à capacidade de aquisição e aplicação de tecnologia de ponta nas fases de pesquisa e desenvolvimento de novos sistemas de armas e plataformas. Como pode ser observado nos vários exemplos disponíveis, esse processo é de longa duração, podendo estender-se por 20 anos ou mais (BRASIL, 2012c, p. 191).

Com base nessa definição, o LBDN enumera três vertentes para a transformação da defesa brasileira: o PAED, a modernização da gestão e a reorganização da Base Industrial de Defesa. Apesar da importância que se dá à transformação no Livro Branco, dois motivos podem ser apontados para que o capítulo 5 do documento não possa ser considerado como uma sistematização do conceito ou como um "guia" para o processo de transformação da defesa no Brasil.

Em primeiro lugar, observa-se que, apesar de relevante para conferir maior transparência à defesa do país, o Livro Branco de Defesa Nacional tem importância secundária para a análise proposta neste artigo. Trata-se de um documento inédito para o Brasil, mas que não pretende, a exemplo de outros livros brancos, embasar o planejamento ou a execução da defesa nacional. Por isso, não se presta a conceber novos conceitos ou princípios doutrinários que possam fundamentar o processo de transformação de defesa. Em segundo lugar, os conceitos desenvolvidos no capítulo 5 do Livro não apontam um caminho a seguir, mas apenas um conjunto de projetos que não constituem um plano coerente de ação, como o PAED, ou repetem intenções já divulgadas em outros documentos, o que ocorre nos subtítulos sobre a indústria de defesa e sobre a modernização da gestão,

Observa-se, portanto, que ainda não há uma definição clara sobre o que o Brasil pretende da transformação da defesa. Não há, até o momento, definição conceitual nos documentos que conduzem o processo de transformação da defesa brasileira.

A mesma lacuna aparece em documentos mais específicos. Os Manuais Básicos da Escola Superior de Guerra, instituição muito relevante para a formulação do pensamento castrense, não apresenta definição de transformação. No máximo, o termo é mencionado como

um dos fatores econômicos capaz de provocar alterações no Poder Nacional e é relacionado com os impactos provenientes do aumento das capacidades produtiva, científica e tecnológica de um país. É interessante observar que, nesse processo, o manual afirma que a sensibilidade da sociedade à mudança é um aspecto importante a ser considerado (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA 2013, p. 46-47).

Entre esses documentos menos abrangentes, uma definição do conceito de transformação – ainda incipiente e debatida intramuros – vem sendo construída pelo Exército Brasileiro. Com o lançamento da Estratégia Braço Forte, em 2009, a força terrestre anunciou que deveria passar do estágio atual para um patamar mais elevado, por meio de um processo de transformação. Assim, surgiu o Projeto de Força do Exército Brasileiro (PROFORÇA), que apresentou diretrizes para a concepção e a evolução da força até 2031, com marcos temporais em 2015 e 2022. Para fundamentar esse projeto, inclusive conceitualmente, o Exército elaborou um manual intitulado "O processo de Transformação do Exército", no qual expôs sua interpretação do conceito de transformação, retomando uma definição apresentada pelo Brigadeiro Covarrubias, do Exército do Chile. O oficial-general chileno distingue a transformação de outras duas mudanças que o braço armado poderia empreender:

> A *adaptação* consiste em ajustar as estruturas existentes para continuar cumprindo as tarefas previstas; a *modernização* corresponde à otimização das capacidades para cumprir a missão da melhor forma; e *transformação* é o desenvolvimento das novas capacidades para cumprir novas missões ou desempenhar novas funções em combate. (COVARRUBIAS apud EXÉRCITO BRASILEIRO 2010, p. 10, grifo nosso)

A proposta deste artigo não é detalhar toda a concepção estratégica do Exército Brasileiro. É importante salientar, porém, com base no glossário do manual supracitado, a definição adotada para o conceito de transformação:

> Processo de desenvolvimento e implementação de novos conceitos e capacidades operacionais conjuntas, modificando o preparo, o emprego, as mentes, os equipamentos e as organizações, para atender as demandas operacionais de um ambiente sob evolução continuada. (EXÉRCITO BRASILEIRO 2010, p. 46)

Apesar de importante, a definição e os processos para a transformação do Exército vêm sendo desenvolvidos no interior de seu Estado-Maior. Sua fase atual é denominada de FT 22 e objetiva preparar a construção da força terrestre para 2022. O FT 22 tem como suas principais etapas: mobilizar a liderança do Exército para a transformação, traduzir a estratégia por meio de novos manuais de doutrina, alinhar a Alta Administração, divulgar a estratégia e motivar o pessoal e, finalmente, gerenciar o processo de aplicação. Como se nota, em nenhum momento está prevista a coordenação do planejamento ou da efetiva transformação com as outras Forças Armadas. Indo além, não há uma centralização dos planejamentos no Ministério da Defesa. Esse isolamento certamente prejudicará a capacidade interoperacional das Forças Armadas brasileiras no futuro.

Com base nas experiências analisadas, conclui-se que há pelo menos três elementos que envolvem um processo de transformação: 1) espera-se haver a previsão de uma mudança profunda, que promova um salto qualitativo na capacidade de cumprimento das missões das Forças Armadas; 2) há, nos processos de transformação, uma dimensão humana e outra material, pois busca-se associar alterações na estrutura organizacional e na mentalidade de seus dirigentes e funcionários ao desenvolvimento científico e tecnológico de novos produtos de defesa; e 3) trata-se de um processo de longo prazo, que só se concretiza, efetivamente, quando enquadrado como um projeto de Estado.

No caso brasileiro, esse último elemento merece atenção. Qualquer projeto transformador de defesa em um país pacífico, sem ameaças externas de grande vulto, está sujeito às intempéries do jogo político – e partidário –, às adversidades da conjuntura econômica e à priorização de outras agendas, particularmente a econômica e a social, em detrimento de assuntos militares. Na ausência de uma

definição abrangente do conceito, incorporada pelo governo e respaldada pela sociedade, essas dificuldades tendem a ser potencializadas e dificilmente se conseguirá implementar um genuíno projeto de transformação da defesa nacional.

Passa-se, a partir dessa análise conceitual, ao exame dos processos de atualização da Política Nacional de Defesa e da Estratégia Nacional de Defesa[13], documentos que, em tese, fundamentam o processo de transformação da defesa brasileira. Essa análise permitirá identificar em que medida os três elementos acima estão presentes no projeto de transformação da nossa defesa.

3 A LEI COMPLEMENTAR Nº 136/2010 E O PRIMEIRO CICLO DE ATUALIZAÇÃO DOS DOCUMENTOS FUNDANTES DA DEFESA NACIONAL

A LC 136/2010 procurou promover a transformação da defesa brasileira a partir de duas premissas muito relevantes, que introduziram novas dinâmicas na condução da política de defesa, sobretudo em seu planejamento.

A primeira é a necessidade de dar mais abertura ao processo de atualização dos documentos fundantes da defesa nacional, o que seria alcançado pela definição de ciclos de quatro anos para a atualização dos documentos e pela inclusão de novos atores no processo, notadamente o Poder Legislativo – bastante ausente da reflexão sobre o assunto até então. De acordo com o § 3º, art. 9º:

> O Poder Executivo encaminhará à apreciação[14] do Congresso Nacional, na primeira metade da sessão legislativa ordinária, de 4 (quatro) em 4 (quatro) anos, a partir do ano de 2012, com as devidas atualizações:
> I - a Política de Defesa Nacional;
> II - a Estratégia Nacional de Defesa;
> III - o Livro Branco de Defesa Nacional.

---

[13] Como já mencionado, o LBDN não será foco da análise porque não se constitui em documento de planejamento estratégico, mas de transparência.

[14] Pela LC 136/2010, não ficou claro qual o nível de envolvimento do Congresso Nacional no processo de revisão e atualização dos três documentos de defesa, tendo em vista que o verbo "apreciar" gerou dúvidas. Poderiam, por exemplo, os congressistas proporem alterações nos documentos apreciados?

A participação do Legislativo permite a incorporação de um ator indispensável ao processo de reformulação desses documentos, já que os congressistas deliberam sobre importantes questões atinentes ao setor, como recursos orçamentários para os projetos das Forças. Os ciclos periódicos de atualização, complementarmente, impõem interlocução perene entre diversos órgãos do governo (militares e civis), estimulam o debate acadêmico e conscientizam a opinião pública acerca da relevância da defesa nacional.

A segunda premissa se refere ao fortalecimento do Ministério da Defesa em relação às Forças Singulares, o que traria maior racionalidade às formulações político-estratégicas de defesa e ampliaria a capacidade de interoperabilidade das Forças. A LC 136/ 2010 criou o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), tarefa, aliás, que já estava prevista pela END de 2008. O estabelecimento do EMCFA reforçou os esforços de interoperabilidade das Forças Armadas e buscou superar o histórico corporativismo militar. Uma segunda medida de fortalecimento institucional da lei foi atribuir ao Ministério da Defesa a competência de elaborar políticas e diretrizes acerca dos produtos de defesa (armamentos, munições, meios de transporte e comunicação, etc.).

Dessa forma, a LC 136/2010 buscou ensejar o estabelecimento de uma cultura institucional de defesa, conjugando instituições do governo e da sociedade para o cumprimento da tarefa. Até então, a condução da política de defesa estava mais ligada ao relacionamento interpessoal entre poucos representantes de diferentes órgãos do que propriamente à coordenação entre instituições. Com a aprovação das novas regras, as competências passaram a estar melhor clarificadas e distribuídas, o que, por si só, parecia um passo importante para iniciar o processo de transformação da defesa, como o então ministro da Defesa propôs.

A nova exigência, porém, não foi suficiente para racionalizar o processo. Na prática, as instituições, civis e militares, continuaram a "atacar" suas missões habituais, temporalmente mais próximas, deixando para realizar a atualização da Política e da Estratégia de Nacional de Defesa às vésperas do encerramento do prazo. Permanece, portanto, a importância da consolidação dos ciclos de revisão e do desenvolvimento de uma cultura institucional, consubstanciada em um sistema de planejamento estratégico de defesa.

Quanto ao planejamento e à transformação da defesa, o MD passou a realizar duas atividades de grande complexidade concomitantemente: implementar a END de 2008 e iniciar seu processo de atualização. Como a lei complementar somente foi aprovada em 2010, o primeiro ciclo de atualização dos documentos teve somente dois anos e foi marcado pela necessidade de compatibilizar a PND de 2012 com a END de 2008 e pela formulação do LBDN. A grande complexidade da tarefa e o prazo exíguo minimizaram a capacidade de atuação dos órgãos competentes.

À primeira vista, as alterações e as concepções estabelecidas pela Lei Complementar n° 136/2010, como destacou o então Ministro da Defesa, Nelson Jobim, poderiam representar uma grande reformulação das estruturas e a ampliação dos agentes que atuam na formulação da política de defesa do país. Essa impressão, porém, precisaria ser qualificada. Os objetivos previstos na legislação não foram atingidos no primeiro ciclo de atualização dos documentos e, o que é ainda mais preocupante, poucos são os sinais de que eles estão a caminho de serem concretizados. Tanto a revisão da PDN de 2005 quanto a atualização da END de 2008 foram processos de cunho eminentemente burocráticos, que serviram para atender a uma determinação legal. Já a aprovação do LBDN pode ser interpretada como um avanço, mas ainda muito inicial, rumo à maior transparência na discussão brasileira sobre defesa.

Passa-se, a partir dessas considerações iniciais, a uma discussão mais específica sobre o primeiro ciclo de atualização da Política e da Estratégia Nacional de Defesa.

3.1 A ATUALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL (2005)

Em princípio, a Política deveria ser o documento mais abrangente sobre a defesa do país, apresentando os grandes objetivos nacionais e as linhas gerais de como o Brasil pensa e aplica sua defesa. Como o próprio documento destaca, "a Política Nacional de Defesa (PND) é o documento condicionante de mais alto nível do planejamento de ações destinadas à defesa nacional coordenadas pelo Ministério da Defesa". Entretanto, como o processo de sistematização da defesa nacional foi retomado somente a partir da END de 2008, até 2012 a Estratégia era percebida como mais relevante que a PDN de 2005. Além disso, essa não se conectava inteiramente àquela, o que tornou necessária a realização de mudanças pontuais em seu texto.

Antes de mencionar essas alterações específicas, porém, é preciso considerar aquela que parece ser a principal novidade na Política de 2012: a menção ao Caribe no parágrafo que define o entorno estratégico brasileiro. O item 4.1 da PND de 2012 destaca que "a proximidade do mar do Caribe impõe que se dê crescente atenção a essa região". Apesar de isso não significar, necessariamente, sua inclusão no entorno estratégico, ressalta-se que há uma clara indicação de que o País dá relevância diferenciada à área. Do ponto de vista político-diplomático, essa ampliação do ambiente regional é consonante com os esforços de criação da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). Do ponto de vista estratégico-militar, a inclusão do Caribe no parágrafo se associa à discussão sobre o estabelecimento da 2ª Esquadra da Marinha do Brasil próxima à foz do Amazonas, que permitiria tanto controle e prontidão operacional quanto projeção de poder em área considerada estratégica (a Amazônia), praticamente conjugada à região caribenha.

Com relação às adaptações pontuais ao texto, chama a atenção que todas elas, em geral, parecem servir ao propósito de tornar o documento mais assertivo e, consequentemente, à pretensão brasileira de consolidar seu protagonismo no sistema internacional.

Uma primeira mudança foi associar, como a Estratégia já fazia, o conceito de defesa ao de desenvolvimento. Essa relação não era evidenciada pela PDN de 2005. O desenvolvimento foi destacado, no novo documento, como "escudo" da defesa.

Na introdução da nova Política, foi enfatizado o "reforço do multilateralismo e a integração sul-americana" (BRASIL 2012b, p. 1), que também não apareciam na edição anterior. Além disso, o documento ressaltou a promoção do crescimento e da justiça social de modo soberano, que estariam diretamente relacionados com a integração entre países em desenvolvimento.

A expressão "unipolaridade no campo militar" foi substituída por "assimetrias de poder", pressupondo que, mesmo militarmente, o governo brasileiro passou a entender que as disparidades são menos evidentes ou não mais capazes de permitir ações unilaterais em quaisquer circunstâncias[15].

[15] Um indício importante da desconcentração do poderio militar é a ascensão da China entre os maiores exportadores de armas. Em 2012, ela passou o Reino Unido e chegou à quinta posição desse mercado, alterando a composição do "top 5" pela primeira vez desde o término da Guerra Fria. Em 2013, a China ultrapassou a França e se tornou o quarto maior exportador. Em 2014, novamente comprovando sua ascensão, a China superou a Alemanha como a terceira maior exportadora de armamentos (WEZEMAN & WEZEMAN 2014, p. 1; WEZEMAN & WEZEMAN 2015, p. 1).

A ênfase no "domínio crescentemente autônomo de tecnologias sensíveis, principalmente nos setores estratégicos espacial, cibernético e nuclear" (BRASIL 2012b, p. 3), já priorizados na END de 2008, tornou-se mais relevante. Apesar de ser um ajuste à Estratégia, foi importante a Política também enfatizar a busca pelo domínio de tecnologias sensíveis, o que não era destacado na versão anterior.

O novo documento, além disso, deixou de mencionar a "democratização das instâncias decisórias dos organismos internacionais, como forma de reforçar a solução pacífica de controvérsias" e passou a defender a "reforma das instâncias decisórias internacionais, de modo a torná-las mais legítimas, representativas e eficazes, fortalecendo o multilateralismo" (BRASIL 2012b, p. 5). Apesar de parecer pouco relevante, a alteração demonstra um reposicionamento importante do Brasil com relação ao tema. Há duas interpretações possíveis para essa nova postura. A primeira indica que o País concebe que somente uma reforma profunda das instituições concretizaria sua democratização. A outra, que parece mais crível, faz crer que o posicionamento do Brasil sobre a reforma da ONU não está mais diretamente associado à democratização da instituição, ou seja, não objetiva o aumento da participação dos países emergentes como um todo. Ao contrário, pretende somente elevar países que adquiriram maior visibilidade internacional à condição de membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas, passando a ter poder de veto. Permanece, portanto, a premissa de que há disparidades importantes de poder no sistema internacional, passando o Brasil a fazer parte de um restrito grupo de países que têm condição de influir nos rumos da humanidade de modo mais efetivo.

Como se observa, as alterações, apesar de limitadas, foram relevantes porque indicaram uma mudança sutil na postura brasileira. Elas parecem ter assinalado a intenção do país de adquirir maior assertividade em suas demandas e posicionamentos internacionais. Apesar disso, não parecem ter sido suficientes para embasar a denominada transformação da defesa nacional.

Para tanto, o documento deveria ter passado por uma revisão mais profunda, que indicasse, de modo mais preciso, a visão do Brasil com relação ao seu papel no sistema internacional e qual a contribuição que o aparato de defesa pode dar para a obtenção dessa posição. Além disso, caberia ao documento delimitar, mais enfaticamente, as funções que as Forças Armadas deveriam desempenhar nesse processo.

3.2 A "NOVA" ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA (END de 2012)

Enquanto a atualização da PND resultou em um documento mais assertivo que o anterior, a atualização da Estratégia Nacional de Defesa realizou, com exceção de trecho específico sobre o emprego do poder militar no exterior, mais alterações de forma do que de natureza substantiva.

Com relação às diretrizes, o documento de 2012 manteve a grande maioria das aprovadas em 2008 sem qualquer alteração. Foram realizadas somente algumas correções terminológicas, mas os conceitos fundamentais, como a preparação em torno de capacidades e não de ameaças, declarada na diretriz 16, permaneceram. Entre as principais modificações nesse trecho da END, destaca-se a exclusão da previsão de um serviço civil obrigatório, depois que ficaram visíveis as dificuldades políticas e operacionais para sua implementação. Houve, ainda, a inserção de duas novas diretrizes, uma relacionada com a infraestrutura do país, que deve ser planejada de modo a incluir requisitos necessários à defesa nacional, e outra mencionando a inclusão da discussão dos princípios e diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa nos cursos de altos estudos estratégicos de oficiais das três Forças.

Apesar de poucas mudanças nas diretrizes, a nova versão da END apresentou um ponto interessante, que merece ser avaliado com cautela. A Estratégia é mais incisiva que a Política quanto à projeção do poder militar no exterior. Consta, na PND, que as Forças Armadas eventualmente poderão participar de "operações estabelecidas ou autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU" (BRASIL 2012b, p. 9), ao passo que a END de 2012, na diretriz 19, prevê a possibilidade de emprego das forças em operações internacionais de apoio à política exterior do Brasil, as quais também poderão estar relacionadas, além da própria ONU, com iniciativas de órgãos multilaterais da América do Sul. Há, pelo menos, duas conclusões que podem ser retiradas dessa alteração: primeiramente, o Governo Federal parece estar buscando maior sintonia entre diplomacia e defesa, que devem estar em permanente interação; para tanto, a Estratégia abre margem para que o Brasil atue em outras operações, além das missões de paz e ações humanitárias da ONU.

Quanto aos objetivos estratégicos das Forças Armadas, destaca-se novamente a quase total repetição do texto de 2008. Mesmo quando a nova versão do documento se refere a objetivos que já vêm sendo planejados, como no caso da instalação da segunda esquadra da Marinha na foz do Rio Amazonas, a linguagem de início do planejamento permanece. No objetivo 9 da Marinha, o texto continua o mesmo:

> A Marinha iniciará os estudos e preparativos para estabelecer, em lugar próprio, o mais próximo possível da foz do rio Amazonas, uma base naval de uso múltiplo, comparável, na abrangência e na densidade de seus meios, à Base Naval do Rio de Janeiro (BRASIL 2012a, p. 12).

Aparentemente, portanto, nada foi feito nos últimos quatro anos, apesar dos estudos já realizados com o intuito de cumprir a determinação.

Nos objetivos do Exército, a inclusão de uma nova assertiva ganha destaque. Nela, lê-se o que segue:

> O Exército deverá ter capacidade de projeção de poder, constituindo uma Força quer expedicionária, quer para operações de paz, ou de ajuda humanitária, para atender compromissos assumidos sob a égide de organismos internacionais ou para salvaguardar interesses brasileiros no exterior (BRASIL 2012a, p. 14).

Nos objetivos relacionados com a Força Aérea, o grande período de indecisão do Governo Federal quanto ao Projeto FX-2, que somente anunciou a escolha do modelo Gripen NG em dezembro de 2013, provocou a retirada de longo trecho em que o formato de aquisição de tais equipamentos era mencionado na versão de 2008. Novamente, ficou evidenciado que a END, por si só, não havia sido capaz, em quatro anos, de direcionar alguns procedimentos essenciais à construção de uma capacidade de defesa adequada ao país. Pode-se inferir que, como não havia importantes indicações de que a escolha seria realizada nos meses seguintes, a Aeronáutica optou por baixar o perfil das determinações sobre a aquisição dos caças no documento enviado ao Congresso em meados de 2012.

Com relação aos três setores estratégicos enumerados pela END de 2008, o cibernético, o espacial e o nuclear, o documento de 2012 apresenta oito prioridades para o setor cibernético que não constavam no documento de 2008. O setor, nos últimos anos, ganhou bastante destaque tanto nas discussões governamentais quanto nos debates que a sociedade brasileira promove sobre defesa, em especial depois das denúncias de espionagem estadunidense no Brasil. A importância do setor na agenda nacional de defesa tende a ser ainda maior nos próximos anos, o que é evidenciado pelas discussões sobre a necessidade de criação de um Comando Cibernético Conjunto, de instalação de novas redes de cabos submarinos, de lançamento de um satélite próprio, de instalação de novos servidores, da criação de uma Escola Nacional de Defesa Cibernética e de negociações internacionais sobre governança da internet.

As demais alterações foram apenas adaptações feitas com o intuito de adequar a nova versão da END às mudanças na estrutura do Ministério da Defesa e às novas legislações que surgiram para fomentar a base industrial de defesa. Chama a atenção, nessas modificações, as considerações sobre a importância da Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD).

A segunda parte da Estratégia Nacional de Defesa trata de sua aplicação, havendo também a atualização dos principais avanços no âmbito da defesa nos últimos anos e a adequação das diretrizes de 2008, muitas das quais foram cumpridas no período de quatro anos entre os documentos. Já as diretrizes que ainda não foram cumpridas, ou que foram apenas parcialmente cumpridas, continuam presentes, não havendo reformulações substanciais.

Como na PND, as mudanças observadas no novo texto da END não foram suficientes para embasar a transformação da defesa pretendida por Nelson Jobim.

4 ANÁLISE DO PROCESSO DE TRANSFORMAÇÃO DA DEFESA DIANTE DA ATUALIZAÇÃO DOS DOCUMENTOS DE DEFESA

Como se observa, houve poucas alterações entre as versões anteriores dos documentos descritos neste artigo e as aprovadas em 2012. Na verdade, os principais avanços na defesa do Brasil, entre 2008 e 2012 (como a criação do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, que ocorreu em 2010), foram provocados pelas edições anteriores dessas legislações ou estão relacionados com a

aprovação de novos diplomas legais, como a Lei n. 12.598, de 22 de março de 2012. A mais importante inovação, durante o primeiro ciclo de revisão e atualização dos documentos de defesa, foi o Livro Branco de Defesa Nacional – mesmo que no sentido de corrigir um atraso histórico –, pois foi a primeira vez que o país fez uma divulgação desse porte de seus meios e capacidades.

Em termos gerais, duas críticas principais podem ser realizadas quanto à capacidade da END e da PND de conduzirem o processo de transformação da defesa nacional. A primeira, já desenvolvida nos tópicos anteriores, refere-se ao conteúdo dos documentos. A segunda, ao seu processo de construção.

Idealmente, a Política e a Estratégia deveriam indicar politicamente que parâmetros seriam utilizados para conduzir a transformação da defesa brasileira. Esses parâmetros seriam essenciais para os tomadores de decisão do Ministério da Defesa e das Forças Armadas, mas também colaborariam para que a sociedade brasileira, como um todo, pudesse compreender o processo e dar seu apoio aos necessários investimentos na área. A segunda crítica está atrelada à primeira, pois além de não esclarecer suficientemente quais serão os rumos da transformação, o processo de atualização dos documentos foi excessivamente fechado e não chamou a sociedade ao debate.

Em um país como o Brasil, que passou por um longo regime de exceção e somente em 1999 institucionalizou o controle civil sobre as Forças Armadas, uma ampla transformação da defesa é um processo que exige a participação concomitante de diversos órgãos governamentais, principalmente do Executivo e do Legislativo, e de muitos setores da sociedade, como a academia e a mídia, por exemplo. A transformação da defesa brasileira demanda uma maior centralização do comando das Forças Armadas no Ministério da Defesa (como vêm fazendo todas as grandes potências militares), o aumento dos investimentos na modernização de seus equipamentos (o que é politicamente difícil diante das demais prioridades governamentais) e o repensar de grande parte dos conceitos doutrinários das Forças Armadas. Isso tudo somente seria viável se o debate para a atualização dos documentos fosse ampliado.

Porém, o que se observou foi um processo muito diferente. A atualização dos documentos fundantes da Defesa Nacional foi, comparativamente à formulação de suas versões anteriores (PDN de 2005 e END de 2008), mais restrito. Recorda-se que a construção da PDN de 2005 foi marcada por um amplo debate. Antes de sua elaboração, foram realizados vários ciclos de discussão que contribuiriam para a atualização do pensamento brasileiro em matéria de segurança e defesa, promovidos pelos Ministérios da Defesa e da Ciência e Tecnologia[16] e pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Participaram desses ciclos representantes do governo, parlamentares, militares, acadêmicos, diplomatas e jornalistas.

Para a formulação da END de 2008, foi instituído um comitê ministerial próprio, por meio do Decreto de 6 de setembro de 2007, composto pelos ministros da Defesa – que o presidiu –, da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Ciência e Tecnologia e do Ministro Chefe da Secretaria de Planejamento de Longo Prazo da Presidência da República[17] – que o coordenou. Além da Estratégia, esse comitê também recebeu a tarefa de atualizar a PDN de 2005. O comitê direcionou seu trabalho para sua finalidade precípua, isto é, formular a Estratégia, e praticamente não avançou na atualização da Política. Essa tarefa voltou à tona apenas em 2010, após a LC 136/2010, que reiterou a necessidade de atualização da PDN 2005 e estabeleceu um prazo para o cumprimento da tarefa.

De forma semelhante ao processo iniciado em 2007, a atualização da END de 2008 foi delegada a um Grupo de Trabalho, instituído pela Portaria nº 2.582/MD, em junho de 2011. Fizeram parte do grupo representantes dos mesmos órgãos do comitê anterior, mas foi dado maior peso para o Ministério da Defesa, agora também coordenador[18]. Apesar de procedimentalmente semelhante ao processo de formulação inicial do documento, a atualização ficou

[16] Hoje, Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI).

[17] A Secretaria de Planejamento de Longo Prazo operou com essa nomenclatura até outubro de 2007, quando foi substituída pela Secretaria de Assuntos Estratégicos.

[18] Além das três forças, o MD enviou representantes de diversas chefias e secretarias, totalizando 19 servidores, para as reuniões do GT. Enquanto isso, a soma dos representantes dos demais órgãos (ministérios da Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão e Ciência e Tecnologia, mais a Secretaria de Assuntos Estratégicos) alcançou o número de 8 servidores.

distante do ideal. Entre junho e setembro de 2011, foram realizadas dezesseis reuniões do GT, de acordo com a seguinte dinâmica: em cada reunião, apresentava-se uma atualização da Estratégia, e os representantes propunham suas sugestões, que eram debatidas; ao final da reunião, todas as sugestões eram avaliadas pelos representantes e, na sequência, seguiam para validação na próxima reunião. Entre outubro de 2011 e junho de 2012, não houve mais encontros do grupo e a atualização da END, ainda inacabada, só retornou à pauta às vésperas do encerramento do prazo.

O fato de haver raras alterações entre a END de 2008 e sua versão de 2012, assim, também pode ser associado à não utilização de uma sistemática clara para o planejamento estratégico de defesa. O processo de atualização da PND não foi diferente: quando não margeou o improviso, foi eminentemente fechado e pouco inclusivo. O primeiro ciclo de atualização, em grande medida, deu-se na alta cúpula do Ministério da Defesa. A própria Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE/PR), apesar de ter sido um ator chave na construção da primeira versão da END, não teve participação tão decisiva na revisão de 2012.

Apesar disso, dois fatores positivos relacionados com o processo devem ser destacados. O primeiro se refere à forma de aprovação dos documentos em 2012, que buscou trazer o Poder Legislativo para o debate, apesar de tê-lo feito, de acordo com os próprios legisladores, de forma precária, como se verá a seguir. O segundo está relacionado com a constatação de que seria necessário construir uma metodologia mais adequada para as próximas atualizações.

Quanto ao primeiro ponto, observa-se que a Política de Defesa Nacional (PDN de 2005) havia sido aprovada pelo Decreto n. 5.484, de 30 de junho de 2005, enquanto a versão anterior da Estratégia Nacional de Defesa foi promulgada por meio do Decreto n. 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Ambas, portanto, não foram discutidas no âmbito do Congresso Nacional, o que parece significar que o Poder Executivo, por meio da Presidência da República e do Ministério da Defesa, não tinha a intenção de debater os documentos com o Legislativo, embora a própria Constituição Federal, no art. 21, inciso III, e no art. 22, inciso XXVIII, garanta que cabe à União assegurar a defesa e legislar sobre o tema[19].

[19] Essa, portanto, não é uma competência exclusiva do Presidente da República.

Por isso, apesar de que o ciclo de atualização dos documentos foi visto por muitos como uma mera formalidade, a iniciativa de trazer o Congresso ao debate foi importante.

Os documentos foram enviados pela presidenta Dilma Rousseff ao Congresso Nacional por meio da Mensagem n. 83/2012. As Casas Legislativas poderiam, a partir daí, tomar conhecimento de seus conteúdos e se manifestar sobre eles. Após uma longa tramitação, o Congresso Nacional finalmente aprovou os textos da Política, da Estratégia e do Livro Branco por meio do Decreto Legislativo n. 373/2013, publicado no Diário Oficial da União em 26 de setembro de 2013[20].

Apesar dos esforços do Executivo de dar maior abertura ao processo, o Parecer n. 51/2012[21], que acompanha o Decreto Legislativo, destaca que houve pouca consulta ao órgão durante a elaboração do documento, o que demonstra que os legisladores continuam a demandar mais oportunidades de se manifestar também durante a formulação dos textos.

> Nossa principal reticência no que diz respeito à matéria repousa no fato de que o Poder Legislativo não foi convidado a participar, de forma mais estrita e técnica, da produção desses documentos. Ora, entendemos ali uma falha do Poder Executivo que, apesar de ouvir segmentos da sociedade como o meio acadêmico para elaborar o texto da Política, da Estratégia e do Livro Branco, simplesmente desconsiderou as contribuições que poderiam vir do Congresso Nacional, ainda, repito para a elaboração.

---

[20] Apesar da importância do Decreto Legislativo, a inexistência de um Decreto que substitua as versões anteriores da Estratégia Nacional de Defesa e da Política Nacional de Defesa pode gerar controvérsias quanto à vigência dos documentos atuais. Tal debate é mais um sinal de que o planejamento da Defesa brasileira, e portanto sua transformação, segue recheado de incertezas.

[21] Redigido pelo deputado Jayme Campos, da Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência.

> Certamente, o Legislativo possui corpo técnico qualificado para compor o Grupo de Trabalho que produziu os documentos e teria, não tenho dúvida, excelentes contribuições para o processo[22] (CAMPOS 2013).

A deputada Perpétua Almeida, ex-presidenta da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados, foi outra importante voz que expressou a vontade do Congresso Nacional de se envolver mais com a condução da defesa nacional. Em seminário da Comissão sobre o tema, em novembro de 2012, a deputada propôs três iniciativas: a primeira, a criação de um grupo de trabalho, constituído por setores do Governo Federal, do Parlamento, da sociedade, da academia e do empresariado nacional, para tratar das fontes de recursos que financiarão a área de defesa; a segunda, os trabalhos de uma Comissão Geral, no plenário da Câmara dos Deputados, para que parlamentares, partidos políticos e sociedade se pronunciem sobre os três documentos; e, finalmente, a composição de um documento amplamente consensual, que expresse o pensamento do Poder Legislativo, para ser encaminhado ao Poder Executivo.

Cabe ressaltar que o processo de formulação do LBDN, ao contrário do que ocorreu com a atualização da Política e da Estratégia, foi mais aberto. Os debates foram iniciados a partir de discussões com a sociedade, que ocorreram por meio de encontros entre militares e acadêmicos e pela realização de seis seminários em todo o país, entre março e agosto de 2011. Além disso, foi criado um sítio eletrônico[23] para divulgar a evolução dos trabalhos e servir de canal de comunicação com os cidadãos interessados no tema. Nem todos os que participaram do processo tiveram suas sugestões e comentários aceitos, mas o chamado ao debate demonstrou a intenção do Ministério da Defesa de discutir a temática com a sociedade.

---

[22] A crítica do Deputado deve, porém, ser relativizada. Sabe-se que as assessorias de Defesa da Câmara e do Senado foram convidadas para as reuniões do GT que atualizou os documentos, mas os próprios assessores do Legislativo, de acordo com membros do Executivo que participaram dos debates, não demonstraram grande interesse em participar do processo.

[23] O sítio eletrônico podia ser acessado no seguinte endereço: <http://livrobranco.defesa.gov.br>. A página, porém, já está desativada.

O ciclo de atualização da PDN e da END entre 2008 e 2012, enfim, foi marcado por avanços e retrocessos em relação ao momento anterior, de formulação desses documentos. Ainda há muitos passos a dar no sentido de construir uma sistematização adequada para a atualização dos documentos de defesa e, além disso, o processo precisa ser mais difuso. Mas, assim mesmo, é preciso reconhecer que alguns passos já foram dados nessa direção. O então Ministro de Estado da Defesa, Embaixador Celso Amorim, deu grande destaque à aprovação dos documentos pelo Legislativo. Para ele, "trata-se de um fato muito importante para a política nacional de segurança, pois mostra o compromisso do país com os valores democráticos e com a defesa das instituições nacionais" (NASCIMENTO 2013).

Além da convocação do Legislativo ao debate, um segundo fator que demonstra o esforço de aprimoramento do processo de atualização dos documentos indica que as novas versões da PND e da END, que serão publicadas em 2016, tendem a apresentar alterações de cunho mais substancial. O Ministério da Defesa realizou uma primeira tentativa de criar e implantar o Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa (SISPED), em dezembro de 2011, por meio da Portaria nº 3.962/MD, com a finalidade de conferir maior rigor metodológico à condução da defesa nacional no nível político-estratégico. Essa tentativa, no entanto, foi revogada em janeiro de 2015, por meio da Portaria nº 24/MD, que aprovou uma "nova" metodologia para o SISPED. Na verdade, ela pouco difere da versão anterior. É um documento mais sucinto, que atualiza prazos e reduz de cinco para quatro fases o ciclo quadrienal de revisão e atualização dos principais documentos de defesa do Brasil.

A primeira iniciativa, embora revogada, veio em um momento bastante oportuno e sua concepção, pouco modificada na metodologia recém-aprovada, deve ser implementada. O sistema, ainda em consolidação, é composto por quatro fases: a primeira, de análise, na qual foram elaborados os cenários para os próximos vinte anos, com o objetivo de embasar a formulação dos documentos fundantes da defesa nacional[24]; a segunda, de atualização da Política e da Estratégia Nacional de Defesa; a terceira, de elaboração das Políticas e Estratégias Setoriais de defesa (já em fase final de elaboração); e

---

[24] Apesar de as primeiras versões dos cenários terem sido concluídas, a elaboração dos documentos será tarefa constante.

a quarta, de formulação dos planos estratégicos de defesa, de cunho operacional e gerencial. A quinta fase do primeiro SISPED, chamada "Gestão", passou a ser intitulada "Controle" e se tornou um novo item na versão de 2015. Esse item prevê a coordenação e controle de todos os processos, a fim de efetivar as ações planejadas, avaliar seus resultados e promover os ajustes necessários. Para operacionalizar essa metodologia, deverão ser formados grupos de trabalho temáticos, reunindo representantes do próprio MD, das Forças Armadas, de órgãos governamentais e não governamentais.

Espera-se que essas iniciativas possam contribuir para a construção de documentos mais robustos e que sejam, principalmente, fruto de debates mais amplos com a sociedade.

5 CONCLUSÃO

A afirmação do ex-Ministro da Defesa, Nelson Jobim, de que a defesa nacional passa por um processo de transformação precisa ser flexibilizada. Há fatores, mesmo à primeira vista, indicam que o processo precisa passar por uma revisão ampla, pois a transformação de defesa defendida por Jobim, mesmo em suas etapas iniciais, não vem sendo realizada a contento. Se, como demonstram os conceitos e argumentos apresentados neste artigo, esse processo deve implicar uma ampla alteração dos conceitos, legislações, doutrinas e *modus operandi* de todo o aparato de defesa, pode-se dizer que a transformação da defesa brasileira ainda está em uma fase embrionária e, mesmo assim, diversos problemas já podem ser apontados.

O presente artigo examinou somente os primeiros passos do que seria o processo de transformação da Defesa brasileira, iniciado pela reconstrução de suas bases legais e conceituais, o que vem gerando, ao longo dos últimos anos, alterações também nas políticas e estratégias setoriais e resultará na rediscussão de toda a doutrina das Forças Armadas. Apesar de a aprovação e o primeiro processo de atualização dos documentos analisados neste artigo terem representado avanços importantes, trata-se de um estágio inicial, com esforços dispersos e ainda carentes de um pensamento integrado, não obstante os esforços do MD para centralizá-lo.

Primeiramente, não está claro que conceito de transformação vem sendo utilizado pelos documentos analisados neste artigo. O termo transformação somente é mencionado, na Estratégia Nacional de Defesa, quando as Forças Armadas (principalmente o Exército) enumeram suas principais iniciativas. Não há, nesse documento ou na própria PND de 2012, sequer um conceito abrangente que possa servir como guia para o Ministério da Defesa e para as Forças Armadas. Em grande medida, um planejamento adequado para a revitalização da defesa teria de estar pautado na formulação de um conceito estratégico que defina para onde o MD e as Forças deveriam direcionar seus esforços. Essa definição política, porém, não aparece nos documentos.

Além disso, como se observou neste artigo, pode-se notar uma série de problemas na construção do conjunto de legislações que embasam o aparato de proteção do território nacional. Esses problemas estão associados ao fato de que, em alguns casos, leis específicas antecederam leis mais gerais[25], havendo divergências entre algumas de suas premissas e, em outros, o processo não foi suficiente aberto.

Essa pouca abertura do processo está, historicamente, relacionada com três fatores principais, que só vêm sendo corrigidos na última década: o pouco interesse da sociedade no tema, a baixa capacidade da academia de debatê-lo e a pouca abertura que os militares, durante muito tempo, propiciavam àqueles que queriam discuti-lo.

Sem documentos conceitualmente bem construídos e que sejam aprovados a partir de processos que envolvam diversas instâncias governamentais (o que incluiria também aquelas que irão financiar a modernização da Defesa) e da sociedade, o processo de transformação não se concretizará e continuará imperfeito, o que já é visível em suas etapas iniciais.

---

[25] Como exemplos do primeiro problema, pode-se citar a promulgação da Política de Compensação Industrial, Comercial e Tecnológica, com a Portaria Normativa nº 764/MD, em dezembro de 2002, antes da PNID de 2005 (Portaria Normativa nº 899/MD), ou a já mencionada aprovação da END de 2008 antes da reformulação da PDN de 2005.

Por outro lado, há sinais – e por que não esperança – de que o processo de formulação e atualização das legislações de defesa passará por um grande aprimoramento. O chamamento do Congresso ao debate foi um passo importante nesse sentido. Além disso, a LC 136/20120 e o SISPED, aprovado no âmbito do Ministério da Defesa, tendem a propiciar a formação de uma cultura institucional de defesa, à medida que abram espaço para a participação inclusiva e contínua de diversos interlocutores no processo decisório sobre o assunto.

Certamente, a reestruturação do processo de planejamento estratégico, com inovações de gestão e implementação de novas ferramentas de discussão dos documentos de defesa, tornará os debates mais amplos e diretos. Espera-se, a partir daí, um ganho de eficiência nas atividades do Ministério, notadamente nos ciclos periódicos de atualização dos três principais documentos. Essa mudança estrutural, tudo indica, deve ser positiva para a construção da política de defesa nacional brasileira. Isso possibilitará acelerar o alcance e construir bases sólidas para a transformação de defesa.

Tão importante quanto discutir os processos de formulação dos documentos, porém, é examinar como pode ser garantida a sua implementação plena. Esse é o maior déficit existente no atual planejamento da defesa nacional. Para transformar a defesa, aprovar novos documentos que prevejam o planejamento coordenado, o reaparelhamento das Forças Armadas e a reestruturação da base industrial de defesa são medidas iniciais, mas insuficientes. É preciso rever o processo de implementação dos documentos e aproximar a sociedade do debate, pois ela precisa estar disposta a financiar esses projetos.

A questão dos recursos, por exemplo, é essencial para a implementação da transformação da defesa. Apesar de esse não ter sido o foco deste artigo, é importante observar que o orçamento disponibilizado às Forças Armadas não está sendo suficiente para financiar seu custeio e o desenvolvimento dos projetos contemplados na Estratégia Nacional de Defesa (OLIVEIRA 2013). Ciente disso, o ex-Ministro Celso Amorim pleiteou, durante todo o seu mandato, que o orçamento de defesa fosse elevado para 2% do PIB brasileiro.

É hora, enfim, de aprofundar a discussão sobre defesa no Brasil. Para tanto, além de ser fundamental a conclusão da implementação do SISPED, algumas das perguntas que precisam ser respondidas nos próximos anos são as seguintes:

- Politicamente, é possível ampliar o orçamento de defesa no montante necessário para que os atuais projetos sejam completamente financiados ou faz-se necessário reequilibrar as contas orçamentárias de despesas com pessoal, com custeio e manutenção e com pesquisa e desenvolvimento? Importante lembrar que, atualmente, cerca de 70% do orçamento da defesa é destinado a gastos com pessoal, dos quais cerca de 65% são utilizados para pagamento de pensionistas e inativos.

- No atual contexto, que funções e atividades os militares brasileiros devem desempenhar e, a partir dessa definição, qual o tamanho das Forças Armadas que o país pretende possuir?

- Os atuais instrumentos de fomento à atividade industrial no setor de defesa são suficientes? A Lei nº 12.598/2012 garante o acesso das Empresas Estratégicas de Defesa a um regime especial tributário e a financiamentos para programas, projetos e ações relativos aos bens e serviços de defesa nacional. Tais mecanismos ainda não foram plenamente viabilizados. É necessário levar em consideração que a indústria de defesa é marcada por algumas peculiaridades importantes: além de ser muito intensiva em pesquisa e desenvolvimento, depende das compras de um único cliente, o Estado.

Para além de debater o processo de formulação dos documentos de defesa, o que já vem sendo realizado, é preciso discutir como a "transformação de defesa" pode ser consolidada. Este artigo se concentrou no primeiro problema, mas o debate em torno do segundo continua essencial.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Perpétua. (2012). Conferência de Abertura. In. *Seminário: Estratégias de Defesa Nacional*. Brasília, Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional.

BRASIL. (2008). *Estratégia Nacional de Defesa*. [20 set. 2013] Disponível em http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf.

_______. (2012a). *Estratégia Nacional de Defesa*. [20 set. 2013] Disponível em http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/end.pdf.

_______. (2005). *Política de Defesa Nacional*. [20 set. 2013] Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm.

_______. (2012b). *Política Nacional de Defesa*. [20 set. 2013] Disponível em http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf.

______. (2012c). *Livro Branco de Defesa Nacional*. [16 set. 2012] Disponível em http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf.

CAMPOS, J. (2013). *Parecer n. 51 de 2012-CN*. D.O.U., 26 set. 2013, p. 1-2. [28 set. 2013] Disponível em http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=26/09/2013&jornal=1&pagina=1&totalArquivos=144.

DAVIS, Paul K. (2010). Military Transformation? Which Transformation, and What Lies ahead? In. Cimbala. S. J. *The George W. Bush Program: Policy, Strategy, and War.* Dulles: Potomac Books. [15 mai. 2014]. Disponível em http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/reprints/2010/RAND_RP1413.pdf.

DOD – Department of Defense. (2014). *Transformation.* [13 abr. 2014] Disponível em http://www.defense.gov/transformation/about_transformation.html.

EB – Exército Brasileiro. (2010). *O processo de transformação do Exército*, 3ª ed. Brasília: Exército Brasileiro.

ESG – ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. (2013). *Manual Básico. Assuntos Específicos,* vol. 2. Rio de Janeiro, Escola Superior de Guerra.

GENEVA CENTER FOR DEMOCRATIC CONTROL OF THE ARMED FORCES. (2010). *Operation Guidance Note: defence transformation*. [15 mai. 2014]. Disponível em http://issat.dcaf.ch/content/download/2880/24592/file/ISSAT%20Programme%20Implementation%20OGN%20-%20Defence%20Transformation%20110504.pdf.

ISSAT – International Security Sector Advisory Team. (2010). *Operation Guidance Note: defence transformation.* [15 mai. 2014] Disponível em http://issat.dcaf.ch/content/download/2880/24592/file/ISSAT%20Programme%20Implementation%20OGN%20-%20Defence%20Transformation%20110504.pdf.

JOBIM, Nelson. (2010). *Palestra do Ministro da Defesa, Nelson Jobim, na Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE).* 15 dez. 2010. [17 ago. 2014] Disponível em http://www.defesa.gov.br/noticias/3604-16122010-defesa-palestra-do-ministro-nelson-jobim-na-sae-qpolitica-de-defesa-do-governo-lulaq.

LC 136/2010 – *Lei Complementar 136/2010*. (2010). [20 set. 2013] Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp136.htm.

LEVENE, Lord. (2011). *Defence Reform. An independent report into the structure and management of the Ministry of Defence*. [10 jan. 2014] Disponível em https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/27408/defence_reform_report_struct_mgt_mod_27june2011.pdf.

MD – Ministério da Defesa. (2013). *Câmara aprova Política Nacional de Defesa, Estratégia Nacional de Defesa e Livro Branco*. 12 set. 2013. [15 set. 2013] Disponível em http://www.defesa.gov.br/index.php/ultimas-noticias/8801-12-09-2013-defesa-camara-aprova-politica-nacional-de-defesa-estrategia-nacional-de-defesa-e-livro-branco.

MINISTÈRE DE LA DÉFENSE. *Transformation*. [13 jul. 2014] Disponível em http://www.defense.gouv.fr/air/defis/modernisation/transformation/transformation/(language)/fre-FR#SearchText=transformation#xtcr=1.

NASCIMENTO, Luciano. (2013). Projeto com estratégia de defesa do Brasil é aprovado na Câmara dos Deputados. *Agência Brasil*, 12 set. 2013. [13 set. 2013] Disponível em http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2013-09-12/projeto-com-estrategia-de-defesa-do-brasil-e-aprovado-na-camara-dos-deputados.

OLIVEIRA, Eliane. (2013). Forças Armadas apontam defasagem de R$ 13 bilhões para "necessidades mínimas" em 2014. *O Globo*. Rio de Janeiro, 07 nov. 2013. [10 nov. 2013] Disponível em http://oglobo.globo.com/pais/forcas-armadas-apontam-defasagem-de-13-bilhoes-para-necessidades-minimas-em-2014-10708255#ixzz2kGHFe8lF.

PERLO-FREEMAN, Sam; SOLMIRANO, Carina. (2014). Trends in world military expenditure. *SIPRI Fact Sheet*. [10 abr. 2014] Disponível em http://books.sipri.org/product_info?c_product_id=476.

WEZEMAN, Siemon T. & WEZEMAN, Pieter. D. (2014). Trends in international arms transfers. *SIPRI Fact Sheet*. [20 mar. 2014] Disponível em http://books.sipri.org/files/FS/SIPRIFS1403.pdf.

______. (2015). Trends in international arms transfers. *SIPRI Fact Sheet*. [25 mar. 2015] Disponível em http://books.sipri.org/files/FS/SIPRIFS1503.pdf

o

.